PLAN STRATÉGIQUE 2002-2005

DU CONSEIL DE SURVEILLANCE

DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

20 décembre 2002

Québec

PLAN STRATÉGIQUE 2002-2005

DU CONSEIL DE SURVEILLANCE

DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

20 DÉCEMBRE 2002

Dépôt légal - 2003
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 2-550-40425-4
ISSN : 1705-5180
© Gouvernement du Québec, 2003

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

INTRODUCTION *1*

CHAPITRE I – LA MISSION DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC *2*

I.1 LES CRÉNEAUX D'ACTIVITÉ *2*

I.2 LES LEVIERS D'INTERVENTION *3*

I.2.1 La sollicitation d'opinions *3*

I.2.2 La conduite d'études et la production d'avis *3*

I.2.3 Les pouvoirs habilitants *4*

I.2.4 L'expertise des membres *4*

I.3 LES INTERLOCUTEURS *4*

I.4 LES PARTENAIRES *5*

I.5 L'ORGANISATION *5*

CHAPITRE II – ÉTAT DE SITUATION *7*

II.1 UNE DÉCENNIE DE RÉFLEXION SUR LA POLICE *7*

II.2 UNE LOI DE LA FORMATION, DE L'ÉTHIQUE ET DU CONTRÔLE CIVIL DES CORPS POLICIERS .. *7*

II.3 LES ASSISES D'UN CORPS DE POLICE NATIONAL *7*

II.4 UN CONSEIL DE SURVEILLANCE *8*

CHAPITRE III – CONTEXTE ET ENJEUX 9

III.1 LES DÉFIS DE GESTION À RELEVER PAR LA SÛRETÉ 9

III.2 LE REDRESSEMENT DE L'ÉTHIQUE 9

III.3 UNE LUTTE À LA CRIMINALITÉ DE PLUS EN PLUS EXIGEANTE ET L'INDISPENSABLE PARTENARIAT 9

III.4 LA REDDITION DE COMPTES 10

III.5 LE MANDAT COMPLEXE DU CONSEIL 11

III.6 LES CAPACITÉS ORGANISATIONNELLES 13

CHAPITRE IV – LES ORIENTATIONS, LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES ET LES INDICATEURS DE RÉSULTAT 14

IV.1 ORIENTATION N° 1 : ÉVALUER LES ACTIVITÉS ET LES EFFORTS DE RÉFORME AU SEIN DE LA SÛRETÉ 14

IV.2 ORIENTATION N° 2 : APPUYER LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DANS LEURS RESPONSABILITÉS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES À L'ÉGARD DE LA SÛRETÉ 17

ANNEXE I – RÉSOLUTION CSASQ/13/8 DU 7 FÉVRIER 2002

ANNEXE II – LES ARTICLES 290 À 303 DE LA LOI SUR LA POLICE

INTRODUCTION

Dans son rapport annuel 2000-2001, le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec a pris l'engagement de déposer auprès des autorités gouvernementales, conformément aux prescriptions de la *Loi sur l'administration publique*, un plan stratégique qui guidera ses interventions pour les années 2002 à 2005.[1]

Le présent plan stratégique a fait l'objet d'une approbation des membres du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec lors de sa 13e réunion tenue le 7 février 2002 (voir annexe I).

Le contenu de ce plan stratégique tient à la fois compte des caractéristiques propres à la mission du Conseil et du contexte particulier dans lequel il exerce ses principaux mandats.

Le premier chapitre du plan stratégique du Conseil présente donc la mission de l'organisme, ses leviers d'intervention, sa clientèle et ses partenaires, de même que son fonctionnement.

Les deuxième et troisième chapitres du plan exposent sommairement le contexte et les enjeux auxquels est confronté le Conseil dans l'exercice de ses principaux mandats.

Enfin, le quatrième chapitre du plan stratégique expose les orientations qu'il entend poursuivre, les objectifs précis qu'il s'est fixé et les indicateurs de résultat qu'il envisage utiliser pour l'évaluation de sa propre performance.

---

[1] Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec du Québec, *Rapport annuel 2000-2001*, Québec, mai 2001, p. 23.

CHAPITRE I – LA MISSION DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

Dans la foulée notamment du dépôt du rapport de la Commission d'enquête chargée d'enquêter sur la Sûreté du Québec (ci-après appelée la Commission d'enquête) le 28 décembre 1998, l'Assemblée nationale a adopté en juin 2000 la *Loi sur la police*, laquelle représente une réforme législative destinée à rehausser la formation policière, à resserrer les dispositions en matière d'éthique dans le milieu et à renforcer le contrôle externe sur les corps policiers.

Par l'entremise de ses articles 290 à 303 inclusivement (annexe II), la *Loi sur la police* institue le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, brosse à grands traits ses fonctions, sa composition et son fonctionnement, de même qu'elle identifie les rapports et avis qui sont attendus de lui.

Globalement, la mission qui est confiée par cette loi au Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec consiste à évaluer méthodiquement et faire des recommandations relatives à diverses méthodes, pratiques et facettes des activités de la Sûreté afin de contribuer à l'amélioration des services dispensés au profit de l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec.

I.1 LES CRÉNEAUX D'ACTIVITÉ

Comme on est en mesure de s'en rendre compte à la consultation de l'article 292 de la *Loi sur la police*, le domaine d'intervention du Conseil a essentiellement trait aux activités de la Sûreté en matière d'affaires internes et de gestion et de pratiques en matière d'enquêtes criminelles. Évidemment, comme en fait foi l'alinéa 5 de cet article de la Loi, le Ministre peut également requérir du Conseil des études ou des avis sur les sujets de son choix eu égard à l'ensemble des activités de la Sûreté du Québec.

Du point de vue même des membres, le mandat du Conseil est à la fois simple et complexe. Le mandat est simple dans la mesure où, de façon concise et relativement claire, les prescriptions de la *Loi sur la police* encadrent bien sa mission. Il est cependant complexe puisque, non seulement la naissance du Conseil a-t-elle suscité beaucoup d'attentes et de commentaires sur la place publique, de même qu'elle a été difficile à accepter pour la Sûreté du Québec, mais le Conseil aura dans les faits à apprécier la performance d'un organisme opérationnel comptant environ 6 000 employés, dont plus des trois quarts sont des agents de la paix répartis sur tout le territoire du Québec.

Concrètement, les fonctions précises associées à cette mission, telles que prévues à la *Loi sur la police,* sont les suivantes :

- ✓ effectuer des analyses et formuler des recommandations relativement aux activités du service chargé des affaires internes, au sein de la Sûreté du Québec;

- ✓ donner son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté relativement au suivi des dossiers déontologiques, disciplinaires et criminels de ses membres;
- ✓ donner son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté en matière d'écoute électronique et de perquisition;
- ✓ donner son avis sur l'administration des enquêtes criminelles effectuées par la Sûreté;
- ✓ réaliser des études et formuler divers avis, à la demande du Ministre.

Il faut enfin noter la durée limitée du mandat de Conseil de surveillance. Selon l'article 357 de la Loi, « *le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec cesse ses activités le 16 juin 2005 ou à toute date ultérieure que le gouvernement détermine pour permettre au Conseil de compléter ses dossiers en cours* ». Dans la même optique, l'article 303 de la Loi prévoit que « *le ministre doit, au plus tard le 18 mars 2005, faire au gouvernement un rapport sur l'application du présent chapitre. Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale dans les quinze jours suivants ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux* ».

I.2 LES LEVIERS D'INTERVENTION

Le Conseil dispose de plusieurs leviers d'intervention destinés à lui permettre d'accomplir ses différents mandats avec efficacité. Voici les principaux.

I.2.1 La sollicitation d'opinions

Aux fins de mener à bien ses travaux, le Conseil peut requérir l'opinion des intervenants et des spécialistes de la question policière.

I.2.2 La conduite d'études et la production d'avis

La réalisation de son rapport annuel, dont un dépôt public doit être effectué à l'Assemblée nationale, la production d'études, d'avis et de recommandations destinés au ministre de la Sécurité publique, de même que la reddition de comptes annuelle du président du Conseil à la Commission permanente des institutions de l'Assemblée nationale, sont autant de leviers d'intervention lui permettant de s'assurer que des suites tangibles seront données à ses travaux.

I.2.3 Les pouvoirs habilitants

Le Conseil, en vertu de l'article 293 de la *Loi sur la police*, est doté de pouvoirs précis aux fins d'obtenir l'information requise dans le cadre de ses travaux. À ce titre, le Conseil ou la personne qu'il désigne peut interroger l'un ou l'autre des membres de la Sûreté ou son personnel non policier sur ses activités, de même qu'il peut faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte comportant des renseignements utiles à son mandat et en prendre note ou copie. L'article 294 confirme le pouvoir du Conseil en établissant qu'il est interdit d'entraver de quelque façon que ce soit le travail d'un membre du Conseil ou de la personne désignée par celui-ci ou de refuser de lui fournir un renseignement.

I.2.4 L'expertise des membres

L'expertise variée des membres notamment en affaires policières, relations de travail, technologies de l'information, communications et en droit criminel, représente un levier d'intervention d'une importance majeure.

À ce sujet, il est d'ailleurs utile de souligner que les membres nommés au Conseil par le Ministre l'ont été exclusivement pour leur expertise personnelle et, à ce titre, aucun d'entre eux ne siège en qualité de représentant d'organisme.

I.3 LES INTERLOCUTEURS

Le Conseil a une durée de vie limitée; il a un objet d'étude unique et bien circonscrit; ses avis sont destinés au ministre de la Sécurité publique; et seul le Ministre peut lui assigner des tâches, outre celles déjà prévues par la Loi. Dans ces conditions, on comprendra que la notion de « clientèle » soit bien particulière.

Dans ce contexte, le Conseil considère que ses travaux profiteront à trois catégories d'interlocuteurs :

1° le ministre de la Sécurité publique et le Gouvernement du Québec que le Conseil veut aider et instrumenter pour qu'ils assument le mieux possible leurs responsabilités politiques et administratives à l'égard de la Sûreté du Québec;

2° la Sûreté du Québec que le Conseil veut appuyer dans ses efforts de réforme et dans la recherche d'une pleine réalisation de sa mission;

3° l'ensemble des services policiers du Québec qui bénéficieront, dans la mesure où la Sûreté du Québec a une vocation nationale et où elle représente une référence dans le milieu, des progrès accomplis par la Sûreté dans ses réformes et dans la prestation de ses services;

C'est par la qualité et la pertinence de ses études, de ses analyses, de ses avis et de ses recommandations que le Conseil servira ces trois catégories d'interlocuteurs.

Il va enfin de soi qu'à terme, c'est la population du Québec qui bénéficiera des progrès accomplis par la Sûreté du Québec dans ses réformes et dans la prestation de ses services.

I.4 LES PARTENAIRES

Le Conseil compte sur la collaboration d'un certain nombre de partenaires avec lesquels il pourra entretenir des relations et avec lesquels il pourra interagir; ceux-ci sont regroupés en trois catégories.

Il y a en premier les organismes dont la mission s'apparente à celle du Conseil, comme c'est le cas du Comité fédéral de surveillance des renseignements de sécurité et la Direction du service général d'inspection du ministère de la Sécurité publique. Il en va de même, dans une moindre mesure, du Commissaire à la déontologie policière et du Comité de déontologie policière. L'expérience acquise par ces organismes pourra s'avérer un apport tangible pour les travaux du Conseil.

Compte tenu de la nature très spécifique de l'objet à expertiser, le Conseil a adopté comme principe d'établir des points de référence pour évaluer les pratiques de la Sûreté. Dans cette optique, le Conseil s'est assuré la collaboration d'un certain nombre de corps policiers de grande taille, tels le Service de police de la ville de Montréal (SPVM) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC), lesquels contribuent à alimenter ses réflexions.

Il y a enfin le ministère de la Sécurité publique qui, en fonction de son expertise, aussi bien au plan administratif que policier, contribue grandement au bon déroulement des travaux du Conseil.

I.5 L'ORGANISATION

Doté d'une structure légère et flexible lui permettant d'aller chercher l'expertise là où elle se trouve, le Conseil est composé de cinq membres, dont un président. Les cinq membres sont tous des spécialistes de différents champs de compétence, ce qui, en outre de lui conférer une grande crédibilité, lui donne une profondeur d'analyse et de réflexion.

En vertu de l'article 298 de la *Loi sur la police*, le Conseil doit se réunir au moins six fois par année. Toutefois, dans les faits, le volume de travail à accomplir et l'implication requise des membres ont nécessité que, onze mois après sa création, le Conseil se soit déjà réuni à douze reprises.

Par ailleurs, même si le mandat du Conseil est relativement précis tel que libellé dans la *Loi sur la police*, le Législateur lui a donné une grande latitude quant aux moyens à utiliser pour accomplir sa mission. Dans cet esprit, le Conseil a donc établi, dès sa création en mars 2001, les principes généraux suivants aux fins d'encadrer ses travaux et ceux de ses employés :

- ✓ bien qu'en vertu de la Loi, les réunions du Conseil puissent être tenues partout sur le territoire du Québec, celles-ci ont normalement lieu à Montréal;
- ✓ le président convoque les réunions, mais tout membre peut demander la tenue d'une réunion;
- ✓ les réunions se tiennent privément, mais le Conseil peut accueillir les invités de son choix;
- ✓ le Conseil s'efforce de prendre des décisions consensuelles;
- ✓ les relations publiques du Conseil sont assurées par le président, à moins qu'il en ait été prévu autrement;
- ✓ en matière de collecte de l'information auprès de la Sûreté du Québec, pour la bonne marche des travaux, les demandes transigent par le président ou le secrétaire du Conseil de surveillance, lequel agit dans les circonstances comme agent de liaison auprès du corps de police.

Dans le même ordre d'idées et conformément à l'article 299 de la *Loi sur la police*, les membres du Conseil et son personnel ont prêté un serment de discrétion.

Enfin, à la lumière des règles qui régissent l'éthique des administrateurs publics et des membres d'organismes, le Conseil s'est doté d'un code d'éthique et de déontologie des membres lors de sa 9^{e} réunion tenue le 2 novembre 2001.

CHAPITRE II – ÉTAT DE SITUATION

II.1 UNE DÉCENNIE DE RÉFLEXION SUR LA POLICE

Entre 1990 et 1999, suite à des événements et incidents majeurs ayant soulevé plusieurs interrogations sur certaines pratiques policières, plusieurs rapports ont été réalisés sur différents corps de police du Québec, dont la Sûreté du Québec.

Ces rapports, dont les constats ont dans certains cas contribué à mettre en évidence ou critiquer des pratiques de corps policiers, dont en particulier la Sûreté du Québec, ont pour l'essentiel mis en perspective des problématiques de gestion, des lacunes au chapitre de la formation, notamment chez les gestionnaires et les enquêteurs, des carences ou des fautes parfois graves en matière d'éthique dans le milieu et un manque de contrôle des autorités civiles sur les corps d'agents de la paix.

II.2 UNE LOI DE LA FORMATION, DE L'ÉTHIQUE ET DU CONTRÔLE CIVIL DES CORPS POLICIERS

Forte des constats réalisés au cours des dernières années, notamment ceux de la Commission d'enquête, l'Assemblée nationale, sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique, a procédé à l'adoption de la *Loi sur la police* en juin 2000.

Cette législation a notamment mis en oeuvre, pour le bénéfice de l'ensemble des corps policiers du Québec, des moyens de solutionner bon nombre des problèmes qui ont été évoqués au cours de la précédente décennie. Il suffit simplement de mentionner que la Loi favorise un rehaussement de la formation dispensée aux policiers, qu'elle accroît l'encadrement en matière d'éthique et qu'elle prescrit la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle civil sur les organisations policières. Parmi ces nouveaux contrôles figure, en particulier, l'institution du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

II.3 LES ASSISES D'UN CORPS DE POLICE NATIONAL

Dans le cadre de l'adoption de la *Loi sur la police*, en vue de donner écho à une situation de fait, selon laquelle la Sûreté du Québec assumait un certain nombre de mandats d'État, le Législateur a décidé de conférer à ce corps policier le statut de police nationale.

Consciente que de nombreux défis l'attendaient après la publication du rapport de la Commission d'enquête et parce que, plus que jamais, la Sûreté devenait le point de référence du milieu policier par l'acquisition de son nouveau statut de police nationale, ce corps policier a produit deux importants plans destinés à redresser la situation. Un Plan de renouvellement en sept volets fut réalisé en 1999, de même qu'un Plan stratégique 2001-2004 fut élaboré en 2000.

Les principaux objectifs poursuivis par la Sûreté en établissant ces deux plans visaient « la recherche des plus hauts standards d'intégrité, de professionnalisme et de service ».[2]

II.4 UN CONSEIL DE SURVEILLANCE

Bien que le Conseil de surveillance ait été institué par la Loi en juin 2000, sa structure a effectivement été mise en place le 9 mars 2001, c'est-à-dire à la date de la première réunion des membres, au cours de laquelle chacun d'eux fut assermenté.

Au départ, le Conseil s'est principalement attardé à planifier ses travaux pour les prochaines années et, à ce titre, il a proposé un plan d'action (2001 à 2005), qu'il a consigné dans son Rapport annuel déposé au ministre de la Sécurité publique en mai 2001.

Par la suite, de façon simultanée, trois avis ont été réalisés et acheminés au ministre de la Sécurité publique au printemps 2002 :

- ✓ sur les activités de la Sûreté en matière d'affaires internes;
- ✓ sur l'un des projets du Plan de renouvellement de la Sûreté, lequel concerne la mission, la vision et les valeurs du corps policier.
- ✓ sur l'administration des enquêtes criminelles relativement à la structure, la gestion et l'encadrement;

---

2 Sûreté du Québec, *Plan de renouvellement – Exercice 2000-2002*, mars 2001, p. 4.

CHAPITRE III – CONTEXTE ET ENJEUX

III.1 LES DÉFIS DE GESTION À RELEVER PAR LA SÛRETÉ

Le rapport de la Commission d'enquête a mis en évidence que la Sûreté, en vue de pouvoir se comparer avantageusement aux grands corps policiers performants, devra relever de façon simultanée plusieurs défis de gestion.

Parmi ceux sur lesquels a le plus insisté la Commission d'enquête, il y a le redressement de la gestion administrative de l'organisation et celle des enquêtes, notamment en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, le rehaussement de la formation des gestionnaires et des enquêteurs, le renforcement des mécanismes de gestion de l'information par l'utilisation accrue des technologies, etc. Au surplus, la Commission d'enquête a invité la Sûreté à restructurer le secteur des enquêtes criminelles aux fins d'y améliorer la performance observée.

En soi, la restructuration évoquée pour chacun des secteurs nécessitera des efforts considérables de la part de la Sûreté. Dans ce contexte, on saisira certainement l'envergure du défi de gestion à relever par la Sûreté du fait que ces réformes doivent être engagées de façon quasi simultanée.

III.2 LE REDRESSEMENT DE L'ÉTHIQUE

Un autre défi important interpelle au premier chef la Sûreté, soit celui de revoir complètement le volet de l'éthique du personnel par, notamment, une restructuration de la Direction des affaires internes. Tous les observateurs avertis se rappelleront d'ailleurs que non seulement la Commission d'enquête a critiqué de façon cinglante les pratiques et le traitement accordé par la Sûreté en matière d'enquêtes disciplinaires et criminelles de son personnel, mais que certains comportements jugés déviants avaient justement donné lieu à l'institution de la Commission d'enquête à l'été 1996.

III.3 UNE LUTTE À LA CRIMINALITÉ DE PLUS EN PLUS EXIGEANTE ET L'INDISPENSABLE PARTENARIAT

Au cours des dernières années, la criminalité s'est modifiée considérablement. Davantage organisée qu'elle ne l'était il y a à peine 10 ans, cette criminalité, en outre de ne respecter aucune frontière, est devenue de plus en plus sophistiquée. Les crimes économiques, dont le blanchiment d'argent, la cybercriminalité, la contrebande sous toutes ses formes, voire même l'utilisation des banques officielles d'informations en vue de créer des systèmes de renseignements destinés à contrer les efforts de l'État déployés contre la criminalité, témoignent aisément du niveau de complexité des crimes commis et de leur caractère structurel. En parallèle à ces grands changements, l'évolution du droit et les ressources financières considérables dont disposent les groupes organisés pour se défendre devant les tribunaux nécessitent plus que jamais que les corps policiers puissent compter sur la présentation de preuves solidement appuyées, notamment par des démonstrations techniques et scientifiques.

Par ailleurs, le morcellement des frontières propre à la juridiction de la desserte policière partagée entre les différentes organisations et la dispersion des ressources en matière de lutte à la criminalité ont incité les organismes policiers à travailler de plus en plus en étroite collaboration par le moyen d'escouades d'enquêtes mixtes. La mise sur pied dans les années 1990 de l'escouade Carcajou à Montréal et par la suite à Québec a laissé place à la création des escouades régionales mixtes dans les six grandes régions les plus urbanisées du Québec.

Bien qu'un tel partenariat ait déjà permis d'enregistrer un certain nombre de gains contre le crime organisé, il n'en demeure pas moins que ce partenariat est encore fragile et que sa consolidation, entre autres par un accroissement de l'échange de renseignements criminels, représente en soi un défi de taille à relever.

III.4 La reddition de comptes

En qualité d'organismes publics relevant nécessairement dans le contexte canadien et québécois d'une autorité civile dûment constituée, les corps policiers sont tenus à la reddition de comptes.

Cela dit, en fonction de la culture particulière qui prévaut dans un corps policier, laquelle est entre autres teintée par la nature même de ses mandats appelant une grande discrétion, les corps policiers ne sont pas considérés parmi les organismes publics les plus volubiles sur la tenue de leurs activités ni comme des modèles de transparence.

La *Loi sur la police* de juin 2000 s'est attaquée à la problématique en donnant force de loi à un certain nombre d'obligations de divulgation de la part des corps policiers au Ministre, notamment en ce qui a trait à toute allégation de nature criminelle contre un policier. Il s'agit d'un contexte tout à fait nouveau pour les organisations policières québécoises qui, jusqu'ici, n'étaient pas tenues de rendre des comptes sur le déroulement et l'issue de leurs enquêtes.

Dans le cas de la Sûreté, ce phénomène de la reddition de comptes et de la transparence obligée est amplifié car, en plus de la Direction du service général d'inspection des corps policiers, du ministère de la Sécurité publique, qui y tient actuellement une inspection, le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec a vu le jour et entrepris ses travaux.

Dans cette optique, la Sûreté du Québec, qui a été auscultée pendant plus de deux années par la Commission d'enquête dans le cours de ses travaux, doit continuer de rendre des comptes sur une base formelle à deux structures distinctes et complémentaires quant à leurs mandats respectifs.

III.5 LE MANDAT COMPLEXE DU CONSEIL

Dans le rapport d'enquête qu'elle a soumis au gouvernement le 28 décembre 1998, la Commission d'enquête avait notamment insisté sur l'importance d'appuyer la Sûreté dans le virage qu'elle était appelée à prendre, entre autres à l'égard de la conduite des affaires internes, aux chapitres de la transparence et de la rigueur dont elle doit faire preuve dans ses activités et à l'égard de la restructuration requise en matière d'enquêtes criminelles et de leur gestion.

C'est la raison pour laquelle, comme l'a d'ailleurs fait valoir le Ministre lors de l'annonce publique de la composition du Conseil le 20 février 2001[3], il ne faut pas voir dans l'institution de cette structure un mécanisme de tutelle.

Sur la base d'un tel constat, il faut mettre en évidence que le Conseil n'a pas pour mandat d'intervenir dans la gestion courante de la Sûreté du Québec. À l'instar des autres organismes chargés de surveiller une organisation policière ou parapolicière, comme c'est le cas du Comité (fédéral) de surveillance des activités de renseignements de sécurité, le Conseil doit apprécier après coup la qualité, la conformité et la rigueur avec lesquelles ont été menées certaines activités, opérations ou interventions, de manière à proposer des mesures destinées à améliorer l'efficience d'action du corps policier, sa conformité aux lois et règlements et à informer le Ministre de ses constats et orientations à poursuivre.

Par ailleurs, la Commission d'enquête a consacré un chapitre entier à l'imputabilité de la Sûreté, dont une rubrique qu'elle a intitulée *Les relations de la Sûreté avec l'État*. Dans ses observations, la Commission d'enquête faisait clairement ressortir que, pour différentes raisons, le ministre de la Sécurité publique, duquel relève directement la Sûreté du Québec, était mal informé sur les activités de ce corps de police d'État.[4] Faisant le constat de l'existence dans le milieu policier d'une « loi du silence », la Commission d'enquête estimait que, comme membre du gouvernement imputable de la Sûreté du Québec et de ses activités devant l'Assemblée nationale et la population du Québec, le ministre de la Sécurité publique devait être mieux informé des activités de la Sûreté, voire même jouir de conseils davantage éclairés sur les orientations et les pratiques du corps de police, d'où l'importance qu'elle a accordée à sa première recommandation visant la création d'un conseil de contrôle permanent.

Ainsi, en fonction des limites propres à son mandat comme prévu à la *Loi sur la police*, de même qu'en réponse aux différentes demandes d'avis que pourra solliciter de lui le ministre de la Sécurité publique, le Conseil entend s'acquitter de ses responsabilités en proposant au Ministre des avis basés sur une analyse aussi poussée que possible. Le Conseil est cependant conscient qu'un tel volet du mandat est non seulement délicat, mais qu'il doit aussi être exercé avec jugement, discernement et abstraction.

---

[3] Ministère de la Sécurité publique, *Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec : une structure flexible et adaptée*, communiqué de presse, 20 février 2001.

[4] Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*, volume 2, Les publications du Québec, Québec, 29 décembre 1998, p. 957.

En s'engageant dans leur mandat, les membres du Conseil ne mésestiment pas la complexité de leur tâche et ne méconnaissent pas l'étroitesse du corridor dans lequel ils exerceront leurs responsabilités.

En effet, la surveillance, par des personnes issues de la société civile, des appareils policiers, de leur fonctionnement et de leurs activités est un processus exposé à des contraintes potentiellement contradictoires. D'une part, dans un État de droit, les appareils policiers sont et doivent demeurer soumis aux lois communes, répondre de leurs activités devant les autorités légitimes et rendre compte de leur action. D'autre part, une partie du travail policier doit, en raison de sa nature même, s'entourer d'une aire de discrétion, sans laquelle son efficacité se trouverait rapidement mise en péril. Cela illustre, en fait, le problème central d'une société démocratique : comment combattre efficacement une criminalité qui, à certains égards, prend figure d'insurrection organisée ou même de guerre civile contre l'ordre politique et social démocratique et fondé sur le respect des droits et libertés des personnes, en recourant à des moyens appropriés et puissants et en les déployant sans naïveté, mais sans pour autant compromettre les valeurs démocratiques et les droits et libertés des personnes dont la défense demeure toujours l'objectif final et la norme obligée?

Les membres du Conseil partagent pleinement les valeurs démocratiques et le respect des droits et libertés des personnes qui caractérisent la société québécoise. Ces valeurs démocratiques et ces droits et libertés seront, pour le Conseil, des normes fondamentales d'appréciation et d'évaluation des activités policières que la loi soumet au jugement du Conseil. Mais les membres du Conseil demeureront attentifs à la nécessité de bien saisir les exigences propres du travail policier et les contraintes inhérentes à la lutte aux diverses formes de criminalité, auxquelles il ne faut pas laisser la possibilité de prévaloir contre les valeurs démocratiques et les droits et libertés des personnes. C'est dans cet esprit que les membres du Conseil s'engagent dans leur mandat.

Le Conseil se propose, dans la mesure du possible, de suggérer des avis et recommandations qui, tout en tablant sur des questions de principe et d'importance, devraient être assortis d'une dose de pragmatisme. Il ne serait aucunement utile, aussi bien pour la Sûreté, le Ministre et la population du Québec, que les observations, avis et recommandations du Conseil pèchent par manque de rigueur, de précision et de réalisme. En d'autres termes, les avis produits doivent faire preuve de fermeté et être sans complaisance eu égard à des questions de principe.

Au surplus, l'orchestration des travaux du Conseil ne doit pas avoir un effet paralysant sur le corps policier qui, indépendamment des interpellations du Conseil, doit maintenir la desserte policière. Dans le même ordre d'idées, le Conseil doit aussi faire preuve de vigilance et de prudence afin d'éviter d'influer sur l'administration courante de la justice.

III.6 LES CAPACITÉS ORGANISATIONNELLES

Le secrétariat du Conseil dispose de cinq postes. Cependant, en raison de l'expertise parfois très spécifique à laquelle il doit recourir, le Conseil sollicite au besoin des avis auprès de spécialistes du milieu, de manière à davantage étoffer ses propres réflexions.

L'enveloppe budgétaire consentie annuellement au Conseil est de l'ordre de 450 000 $.

En fonction du niveau de ressources qui lui est imparti, le Conseil devrait normalement être en mesure d'assurer sa mission et de répondre correctement des engagements évoqués dans le présent plan stratégique.

CHAPITRE IV – LES ORIENTATIONS, LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES ET LES INDICATEURS DE RÉSULTAT

Au nombre de deux, les orientations que se propose de poursuivre le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec sont étroitement liées à sa mission de base, laquelle consiste à évaluer diverses méthodes, pratiques et facettes des activités de la Sûreté du Québec afin de contribuer à l'amélioration des services dispensés au profit de l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec. Considérant que, fondamentalement, l'action du Conseil vise à favoriser le changement au sein du corps de police, l'appréciation de la performance du Conseil sera évaluée en partie sur la base des changements réels intervenus au sein de la Sûreté conséquemment aux interventions du Conseil et aux suites données à celles-ci par le ministre de la Sécurité publique.

Ainsi, les deux orientations arrêtées par le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec sont :

- ✓ d'évaluer les activités et les efforts de réforme au sein de la Sûreté du Québec;
- ✓ d'appuyer le ministre de la Sécurité publique et le Gouvernement du Québec dans leurs responsabilités politiques et administratives à l'égard de la Sûreté.

IV.1 ORIENTATION N° 1 : ÉVALUER LES ACTIVITÉS ET LES EFFORTS DE RÉFORME AU SEIN DE LA SÛRETÉ

La première orientation du Conseil s'inscrit dans le contexte qui, des travaux de la Commission d'enquête de 1996-1998 à l'adoption de la nouvelle *Loi sur la police* en 2000 et à la mise en place du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec lui-même en 2001, imposent une évidente priorité : il faut renouveler la Sûreté du Québec. Cette priorité interpelle le corps de police lui-même, le ministre de la Sécurité publique et le Conseil. C'est pourquoi la première orientation du Plan stratégique 2002-2005 consiste à évaluer les mesures destinées à réformer la Sûreté du Québec. Le Conseil poursuivra cette orientation dans l'ensemble de ses travaux, notamment par ses études, ses analyses, ses avis et ses recommandations destinés au ministre de la Sécurité publique.

☞ ***Les axes d'intervention***

- ➢ Production d'avis critiques constructifs et pragmatiques;
- ➢ Propositions de pistes de solutions réalistes;

Cette première orientation commande quatre objectifs stratégiques, à savoir :

- ✓ contribuer à l'amélioration des services de la Sûreté, notamment en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles;
- ✓ favoriser le renforcement et l'accélération du processus de réforme de la Sûreté du Québec;
- ✓ concourir à transformer la Sûreté afin qu'elle passe d'un mode réactif à un mode proactif (prévention, planification, veille stratégique);
- ✓ contribuer à une amélioration de la transparence de la Sûreté dans ses activités de reddition de comptes.

☞ ***Enjeux***

- ➢ Renforcement des pratiques de gestion en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles;
- ➢ Transparence et reddition de comptes;

✓ ***Objectif stratégique n° 1 :*** ***Contribuer à l'amélioration des services de la Sûreté, notamment en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles.***

Indicateurs	***Cible stratégique***
♦ Nombre d'avis réalisés.	♦ Dépôt d'une dizaine d'avis pour mai 2005.
♦ Pourcentage de suivi par la Sûreté des propositions du Conseil.	♦ Réalisation d'un suivi pour chacun des avis produits.
	♦ Déploiement par la Sûreté des mesures recommandées par le Conseil.

✓ ***Objectif stratégique n° 2 :*** ***Favoriser le renforcement et l'accélération de la mise en application effective du processus de réforme de la Sûreté du Québec.***

Indicateurs	***Cible stratégique***
♦ Pourcentage de mise en application des recommandations de la Commission d'enquête s'adressant à la Sûreté.	♦ La très grande majorité des recommandations de la Commission s'adressant à la Sûreté devant avoir été prises en considération et des suites tangibles devant avoir été apportées.
♦ Niveau d'avancement des projets, résultats enregistrés dans le processus de réforme et respect des divers échéanciers.	♦ Proposition de recommandations pragmatiques appuyée sur une grille de priorités aux fins de l'observation de changements significatifs avant le mois de mai 2005.

✓ ***Objectif stratégique n° 3 : Concourir à transformer la Sûreté afin qu'elle passe d'un mode réactif à un mode anticipatif (prévention, planification, veille stratégique).***

Indicateurs	***Cible stratégique***
♦ Impacts des propositions du Conseil sur la Sûreté.	♦ Sûreté du Québec dotée de mécanismes fonctionnels en matière de prévention, planification et de veille stratégique.
♦ Intégration des enjeux de sécurité publique dans les propositions du Conseil.	♦ Meilleure connaissance par la Sûreté des enjeux de sécurité publique par le déploiement de mesures prospectives et d'avant-garde.

✓ ***Objectif stratégique n° 4 : Contribuer à une amélioration de la transparence de la Sûreté dans ses activités de reddition de comptes.***

Indicateurs	***Cible stratégique***
♦ Intérêt, contenu, rigueur et précision des rapports émanant de la Sûreté.	♦ Rehaussement de la capacité à documenter avec précision et de façon significative ses activités.
♦ Facilité d'accès, nombre et délais relatifs à l'obtention des rapports significatifs de la Sûreté.	♦ Instauration d'une approche de reddition de comptes dans les activités courantes de gestion de la Sûreté.
	♦ Formulation régulière de bilans et de rapports significatifs par la Sûreté.

IV.2 ORIENTATION N°2 : APPUYER LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DANS LEURS RESPONSABILITÉS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES À L'ÉGARD DE LA SÛRETÉ

La fonction policière étant par essence difficile à apprécier parce que constituant notamment un maillon important dans le rouage de l'administration de la justice, les travaux du Conseil devront favoriser le développement de réflexions assorties d'un sens prononcé de l'abstraction et de la perspective. Dans ce contexte, les constats sur les activités de la Sûreté du Québec devront s'appuyer, dans la mesure du possible, sur des points de référence comparatifs essentiels au jugement éventuellement arrêté.

Dans le rapport qu'elle a soumis au Gouvernement en 1999, la Commission d'enquête a largement fait état de la culture ayant cours à la Sûreté et elle en est venue à la conclusion que son caractère autarcique représentait un frein important à son développement et à l'amélioration de ses pratiques, tant opérationnelles qu'administratives. En ce sens, la Commission d'enquête a multiplié les invitations à la Sûreté aux fins qu'elle développe le partenariat, notamment avec les autres organisations policières. Ainsi, les avis du Conseil favoriseront entre autres le développement et la consolidation d'un tel partenariat.

☞ ***Enjeux***

- Éclairage des autorités politiques sur l'action de la Sûreté;
- Efficacité des interventions policières;

✓ ***Objectif stratégique n° 1 :*** ***Comparer la Sûreté à d'autres organisations policières comparables, notamment en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles, en énonçant des points de référence sur les meilleures pratiques.***

☞ ***Axes d'intervention***

- Approche comparative dans la formulation des avis.
- Positionnement sur les meilleures pratiques utilisées dans le milieu policier.
- Identification et appréciation critique des initiatives de partenariat de la Sûreté.

Indicateurs	***Cible stratégique***
♦ Thèmes abordés sur une base comparative.	♦ Proposition des meilleures pratiques, notamment en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles.
♦ Positionnement de la Sûreté sur l'échiquier policier canadien quant à l'adoption des meilleures pratiques.	♦ Utilisation des meilleures pratiques policières, même si elles proviennent d'autres organisations policières. ♦ Production d'un rapport en mai 2005 destiné à éclairer le Ministre et le gouvernement sur les résultats de l'application du chapitre IV, du titre V de la *Loi sur la police* relativement aux activités du Conseil.

✓ ***Objectif stratégique n° 2 : Contribuer à l'implantation et au développement d'une culture du partenariat et de l'ouverture.***

Indicateurs	***Cible stratégique***
♦ Nombre de propositions du Conseil invitant au partenariat ou à la consultation externe.	♦ Invitations tangibles en faveur du partenariat dans chacun des avis produits.

LES ANNEXES

ANNEXE I

RÉSOLUTION CSASQ/13/8 DU 7 FÉVRIER 2002

Sur la proposition de M. Claude Corbo, appuyé par M^{me} Gretta Chambers, il est résolu :

Résolution CSASQ 2002/13/8

- **que les corrections convenues soient insérées au projet de plan stratégique 2002-2005;**
- **que, sous réserve de l'insertion des corrections proposées, le Conseil adopte le plan stratégique 2002-2005;**
- **que ce plan stratégique soit acheminé au Ministre en vue d'un dépôt à l'Assemblée nationale.**

ANNEXE I

RÉSOLUTION CSASQ/13/8 DU 7 FÉVRIER 2002

Sur la proposition de M. Claude Corbo, appuyé par M[me] Gretta Chambers, il est résolu :

Résolution CSASQ 2002/13/8

- **que les corrections convenues soient insérées au projet de plan stratégique 2002-2005;**
- **que, sous réserve de l'insertion des corrections proposées, le Conseil adopte le plan stratégique 2002-2005;**
- **que ce plan stratégique soit acheminé au Ministre en vue d'un dépôt à l'Assemblée nationale.**

ANNEXE II

LES ARTICLES 290 À 303 DE LA LOI SUR LA POLICE

SECTION I - INSTITUTION

290. Il est institué, sous l'autorité du ministre, un Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

SECTION II - MANDAT

291. Le Conseil adresse ses avis et ses recommandations au ministre.

292. Le Conseil :

1° effectue des analyses et formule des recommandations relativement aux activités du service chargé des affaires internes, au sein de la Sûreté du Québec;

2° donne son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté relativement au suivi des dossiers déontologiques, disciplinaires et criminels de ses membres;

3° donne son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté en matière d'écoute électronique et de perquisition;

4° donne son avis sur l'administration des enquêtes criminelles effectuées par la Sûreté;

5° réalise des études et formules divers avis, à la demande du ministre.

293. Pour la réalisation de son mandat, le Conseil ou la personne qu'il désigne peut, après avoir convenu des modalités applicables avec le directeur général de la Sûreté du Québec :

1° interroger l'un ou l'autre des membres de la Sûreté ou de son personnel non policier sur ses activités;

2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte comportant des renseignements utiles à ce mandat et en prendre note ou copie.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces documents, livres, registres ou comptes doit, sur demande, en donner communication au Conseil ou à la personne désignée par celui-ci et lui en faciliter l'examen.

294. Il est interdit d'entraver le travail d'un membre du Conseil ou de la personne désignée par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper par des réticences ou de fausses déclarations ou de refuser de lui fournir un renseignement.

295. Sur demande, tout membre du Conseil ou, le cas échéant, la personne désignée par celui-ci doit justifier de son identité et exhiber le certificat, signé par le ministre, attestant sa qualité.

SECTION III - COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT

296. Le Conseil se compose de cinq membres, dont un président, nommés par le ministre. Ces membres appartiennent à divers domaines de compétence, pertinents pour la réalisation du mandat du Conseil.

Le président du Conseil dirige les activités du Conseil et en coordonne les travaux. Il assure également la liaison entre le Conseil et le ministre.

En cas d'empêchement du président, le ministre désigne un des membres pour le remplacer.

297. Les membres du Conseil ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement.

Ils ont cependant droit, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement, au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions.

298. Le Conseil se réunit au moins six fois par année.

Il peut tenir ses séances à tout endroit au Québec. Le quorum est de trois membres, incluant le président.

299. Les membres du Conseil, les membres de son personnel et toute personne que le Conseil désigne doivent, avant d'entrer en fonction, prêter le serment prévu à l'annexe B.

Les membres du Conseil, les membres de son personnel et toute personne que le Conseil désigne en vertu de l'article 293 ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

300. Le secrétaire et les autres membres du personnel du Conseil sont nommés suivant la Loi sur la fonction publique.

SECTION IV - RAPPORTS

301. Le Conseil doit, au plus tard le 16 juin 2001 et par la suite à chaque année, transmettre au ministre un rapport de ses activités; ce rapport doit aussi contenir tous les renseignements que le ministre peut exiger.

Le ministre dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les trente jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

302. Au moins une fois par année, la commission compétente de l'Assemblée nationale entend le président du Conseil sur les activités de ce dernier.

303. Le ministre doit, au plus tard le 18 mars 2005, faire au gouvernement un rapport sur l'application du présent chapitre. Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale dans les quinze jours suivants ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

Conseil de surveillance
des activités
de la Sûreté du Québec

Québec